

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ СТИМУЛЮЮЧОГО ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК ДОНБАСУ

СПІЛЬНИЙ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ПРОЕКТ 2018 РОКУ

- Моніторинг соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей нині свідчить про наявність гострих проблем, обумовлених наслідками військових дій, а саме: втрата суттєвих економічних зв'язків між їхніми частинами, зупинка багатьох виробничих і вугільно-добувних підприємств, спад промислового виробництва та зростання рівня безробіття й зниження рівня життя населення. Встановлено, що Донецька область, у порівнянні з Луганською, втратила меншу частину економічного потенціалу та має більш позитивні тенденції основних соціально-економічних показників за 2015-2017 роки.
- Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1071 від 13.12.2017р., спрямована на вирішення проблем у економічній, соціальній та екологічній сферах життєдіяльності Донецької та Луганської областей. Водночас, брак бюджетних та інвестиційних ресурсів значно гальмує трансформаційні процеси і знижує ефективність державної політики у сфері регіонального розвитку.
- Відновленню економіки цих областей має сприяти застосування різних правових засобів стимулюючого характеру, ефективність яких або вже доведена практикою, або таких, що мають потенціал, вартий повноцінного використання. Зокрема, доцільним є реалізація галузевих програм соціально-економічного розвитку, ширше впровадження державно-приватного партнерства, практика заснування індустріальних парків та здійснення державного замовлення, а також використання переваг спеціального режиму господарювання тощо.
- Актуалізується питання модернізації законодавства України для забезпечення активізації процесів відновлення та подальшого розвитку економіки Донецької та Луганської областей. Модернізація законодавства має здійснюватися на науково-обґрунтованій основі, враховуючи міжнародні зобов'язання нашої держави, сучасні міжнародно-правові надбання та успішний досвід інших країн у вирішенні подібних проблем.



ЗМІСТ

Вступ	4
Розділ 1. Оцінка соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей	4
Розділ 2. Державна політика щодо відновлення економіки східних регіонів України та забезпечення її реалізації на засадах сталого розвитку	15
Розділ 3. Правові засоби стимулюючого впливу на розвиток економіки Донецької та Луганської областей	19
Висновки	28
Рекомендації	28

ВСТУП

Аналітичну доповідь підготовлено за результатами спільного науково-практичного проекту на тему «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу», учасниками якого є Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Представництво Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні та Асоціація вчених-внутрішньо переміщених осіб.

Виконання основних етапів цього проекту передбачало визначення стану економічного розвитку Донецької та Луганської областей, виявлення перешкод на шляху відновлення їх економіки, розробку пропозицій щодо нових і вдосконалення існуючих економіко-правових засобів стимулюючого впливу на розвиток цих областей.

У межах Проекту було здійснено кабінетні та польові дослідження, а також проведено два робочі круглі столи, у містах Краматорську (07.07.2018 р.) і Северодонецьку (06.09.2018 р.), та підсумковий круглий стіл у Києві (24.10.2018 р.). У зазначених заходах взяли участь науковці, представники центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, українського підприємницького середовища та громадських організацій.

Головна ідея проекту полягала у акцентуванні уваги на важливості врахування в державній економічній політиці тактичних та стратегічних завдань з відновлення і розбудови економіки Донецької та Луганської областей, створення надійного підґрунтя та належних умов для реалізації пріоритетних інвестиційно-інноваційних, соціальних та екологічних проектів, у т.ч. транснаціональних.

Як вбачається, учасникам проекту вдалося у найбільш оптимальні терміни реалізувати головну ідею та основні завдання, отримавши науково обґрунтовані та емпірично підтверджені результати, що їх представлено у цій Аналітичній доповіді.

Розділ 1. Оцінка соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей

Сучасний економічний стан розвитку України характеризується регіональними диспропорціями через концентрацію економічної діяльності на тих територіях, які мають конкурентні переваги – природні ресурси, вигідне географічно-територіальне положення, високий рівень людського капіталу та ін. До таких територій належали Донецька та Луганська області, чії історичні та промислові зв'язки утворили регіон «Донбас», котрий по праву вважався одним із найбільш економічно розвинених регіонів України. Проте військові події 2014 року зруйнували велику кількість об'єктів промисловості, а через тимчасову окупацію частини територій обидві області втратили адміністративну цілісність. Це згодом призвело до політичної та економічної кризи в нашій країні в цілому. Її пік вже минув, але посткризові явища ще даються взнаки.

Тому сьогодні всі інші регіони України, а Донецька та Луганська області особливо, потребують впровадження нових механізмів ефективного управління з метою найшвидшого економічного відновлення. Для дієвості цих процесів необхідне чітке розуміння поточної ситуації в регіонах та критичне сприйняття їх «больових точок». Інформаційним підґрунтям для цього можуть слугувати статистичні показники соціально-економічного стану регіонів, звіти з оцінки результативності реалізації Стратегій розвитку регіонів, аналітичні матеріали органів місцевого самоврядування тощо. Отже, проаналізуємо вказані джерела за період 2015-2017 років, щоб отримати кваліфіковані висновки щодо ключових проблем розвитку Донецької та Луганської областей.

Донецька область

Рівень соціально-економічного розвитку Донецької області характеризується незначним погіршенням відносно попередніх років, про що свідчать прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Донецької області на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням голови ОДА – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21.06.2016 року № 498¹ (табл. 1).

Фактичні показники індексу валового внутрішнього регіонального продукту, індексу споживчих цін у середньому за рік, середньомісячної номінальної заробітної плати на 1 працівника та імпорту товарів і послуг відповідають оптимістичному сценарію соціально-економічного розвитку Донецької області у 2017 році. Незважаючи на ці позитивні тенденції, ситуація із безробіттям у регіоні залишається складною: 2017 рік демонструє високий фактичний рівень безробіття (на 1,7% гірший навіть за запланований у песимістичному сценарії показник). Причини цих проце-

Таблиця 1. Прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Донецької області до 2020 року за 2017 рік

Показники, % до попереднього року	Прогнозні значення, %			Фактичні значення, %
	Базовий сценарій	Оптимістичний сценарій	Песимістичний сценарій	
Індекс валового внутрішнього регіонального продукту	102,3	103,5	101,0	111,6*
Індекс споживчих цін у середньому за рік	116,3	115,4	117,2	115,9*
Індекс цін виробників промислової продукції	109,8	108,5	111,1	дані відсутні
Середньомісячна номінальна заробітна плата на 1 працівника, скоригована на індекс споживчих цін	102,2	103,7	100,7	130,1*
Рівень безробіття населення у віці 15-70 років	12,0	11,3	12,7	14,4*
Продуктивність праці	101,0	101,8	100,1	дані відсутні
Експорт товарів і послуг	104,7	105,2	104,1	80,6*
Імпорт товарів і послуг	104,2	104,5	103,9	128,0*

* за даними офіційного сайту Головного управління статистики у Донецькій області².

1. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови обласної військово-цивільної адміністрації від 21.06.2016 № 498. Краматорськ: Донецька обласна військово-цивільна адміністрація. <http://dn.gov.ua/potochna-diyalnist/programa-sotsialno-ekonomichnogo-rozvytku/strategiya-rozvytku-donetskoyi-oblasti-na-period-do-2020-roku/>

2. Основні показники соціально-економічного розвитку Донецької області. Краматорськ: Головне управління статистики в Донецькій області. // <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/kompleksna-statystyka/osnovni-pokaznyky-sotsialno-ekonomichnoho-rozvytku-Donetskoyi-oblasti/>

сів доцільно розглянути крізь призму динаміки розвитку економіки Донецької області за останні три роки за основними показниками (табл. 2).

Соціально-економічний розвиток Донецької області у 2017 році порівняно із 2015 роком характеризується фрагментарним покращенням. Так, у порівнянні з

Таблиця 2. Динаміка основних показників соціально-економічного розвитку Донецької області за 2015-2017 роки³

Показники	Одиниці виміру	2015 рік	2016 рік	2017 рік	Відхилення (2017 р. до 2015 р.)	
					+/-	%
Валовий регіональний продукт (номінальний)	млрд. грн.	115,0	137,5	111,6	-3,4	-2,96
Індекс промислової продукції	%	65,4	106,0	88,0	22,6	34,56
Обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств	млн. грн.	170 336,9	208 013,9	235 000,0	64 663,1	38,0
Валова продукція с/г по всіх категоріях господарств в постійних цінах 2010 року	млн. грн.	6 977,1	7 375,0	7 513,1	536,0	7,7
Індекс споживчих цін	%	146,9	111,6	129,3	-17,6	-11,98
Фонд оплати праці найманих працівників	млн. грн.	29 600,0	33 700,0	40 137,6	10 537,6	35,60
Середньомісячна заробітна плата працівників	грн.	4 980,0	5 989,0	7 792,0	2 812,0	56,50
Економічно активне населення у віці 15-70 років	тис. осіб	882,3	872,2	860,3	-22,0	-2,50
Зайняте населення у віці 15-70 років	тис. осіб	759,9	747,5	733,9	-26,0	-3,42
Рівень безробіття населення (за методологією Міжнародної організації праці)	%	13,8	14,1	14,4	0,6	4,35
Середньорічна чисельність наявного населення	тис. осіб	1 942,0	1 932,9	1 909,4	-32,6	-1,68

3. Основні показники соціально-економічного розвитку Донецької області. Краматорськ: Головне управління статистики в Донецькій області. // <http://donetskstat.gov.ua/statinform1/kompleksnastatystyka/osnovni-pokaznyky-sotsialno-ekonomichnoho-rozvytku-Donetskoyi-oblasti/>; Періоди України у 2017 році: статистичний збірник / за ред. І. Є. Вернера, відп. за вип. М. Б. Тімоніна. К.: Державна служба статистики України, 2016. 685 с.

Показники	Одиниці виміру	2015 рік	2016 рік	2017 рік	Відхилення (2017 р. до 2015 р.)	
					+/-	%
Середній розмір пенсій	грн. / міс.	1 960,0	2 092,3	3 217,0	1 257,0	64,13
Капітальні інвестиції	млн. грн.	6 640,7	1 954,3	- ¹	- ¹	- ¹
Оборот роздрібної торгівлі	млн. грн.	31 163,5	37 458,5	22 482,5	- ²	- ²
Експорт товарів і послуг	млн. дол. США	3 697,3	3 428,5	4 335,0	637,7	17,25
Імпорт товарів і послуг	млн. дол. США	1 202,6	1 110,1	1 960,0	757,4	63,0
Кількість юридичних осіб	одиниць	83 982	8 4131	86 808	2 826	3,36
Кількість діючих суб'єктів малого та середнього підприємництва ³	одиниць	11 723	10 451	10 423	-1 300	-11,09
Надходження податків та зборів до місцевих бюджетів	млн. грн.	5 623,0	8 522,5	9 463,5	3 840,5	68,30

¹ дані відсутні

² не розраховано через зміну методології обрахунку з 2017 року

³ без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ та частини зони проведення антитерористичної операції.

аналогічними показниками попереднього періоду, обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств у 2017 році збільшився на 38%, показник валової продукції сільського господарства за всіма категоріями господарств у постійних цінах 2010 року збільшився на 7,7%, показник фонду оплати праці та середньомісячної заробітної плати збільшилися відповідно на 35,60% та 56,50%.

Аналіз основних сфер соціально-економічного розвитку Донецької області за досліджуваний період показує наступні тенденції. За 2017 рік галузевий розріз обсягу промислового виробництва виглядає наступним чином: зменшилося виробництво коксу та продуктів нафтопереробки – на 24,5%, у видобувній промисловості та розробленні кар'єрів – на 14,4%, у виробництві хімічних речовин і хімічної продукції – на 9,9%, у металургії – на 8,7%. При

цьому обсяг виробництва у машинобудуванні збільшився на 10,0%.

Станом на 01.01.2018 року в області налічувалося 86 808 юридичних осіб, із яких 10 423 (або 12%) – діючі малі та середні підприємства (далі – МСП). Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення зменшилась порівняно з попереднім 2016 роком на 8,0% і склала 23 одиниці. Загальна кількість зайнятих у сфері малого бізнесу, включаючи найманих працівників у фізичних осіб-підприємців, збільшилась на 0,3% і склала 189,9 тис. осіб. Витрати на оплату праці на малих підприємствах збільшились у порівнянні з попереднім роком на 13,0% і склали майже 1,6 млрд. грн. Від діяльності суб'єктів малого підприємництва отриманий від'ємний фінансовий результат в сумі 4 091,0 млн. грн. збитків.

У 2016 році підприємства й організації Донецької області за рахунок усіх джерел фінансування освоїли 1 954,3 млн. грн. капітальних інвестицій, що на 29,43% менше, ніж за мину-

лий аналогічний період (у порівнянних цінах). За останні роки істотно зменшився розмір капітальних інвестицій на одну особу, яка мешкає в старопромисловому регіоні. Низький ступінь диверсифікованості економіки, монохарактер спеціалізації, застарілі фонди промислових підприємств є факторами, що обумовлюють досить низьку інвестиційну привабливість території Донецької області, оскільки вони диктують негативні тенденції розвитку цієї сфери. Так, найнижчий рівень інвестицій за 2016 рік спостерігається у видобувній промисловості й розробленні кар'єрів (на 33% відносно 2015 року), у виробництві коксу та продуктів нафтопереробки (на 50%).

Натомість сфера зовнішньої торгівлі Донецької області демонструє досить значне зростання за 2017 рік. Прикладом може слугувати показник зовнішньоторговельного обороту товарів, який у порівнянні з 2016 роком збільшився на 23,3%. Не зважаючи на скорочення попиту на зовнішніх ринках збуту товарів, показник експорту зріс на 17,25%, імпорт – на 63,0%, а структура найбільших торговельних партнерів області у 2017 році змінилася наступним чином: Італія (22,3% у загальному обсязі експорту товарів), Російська Федерація (15,8%), США (9,1%), Туреччина (7,4%), Польща (5,6%), Велика Британія та Єгипет (по 3,1%), Іспанія (2,9%), Болгарія (2,4%), Румунія (2,3%) Білорусь (2,2%)⁴.

Аналізуючи демографічно-трудова сферу Донецької області, неможливо залишити поза увагою головні тенденції трьох останніх років: низький рівень народжуваності, що демонструє тенденцію до спаду в умовах загострення суспільно-політичної ситуації; втрата населення через активні бойові дії на території області та скорочення робочих місць, підвищення рівня прихованого безробіття й примусової неповної зайнятості. Показники у цій сфері відображають перераховані тенденції: чисельність зареєстрованих

безробітних на 01.12.2017 року порівняно із початком 2017 року збільшилася на 1,3%, а міграційне скорочення населення у 2017 році склало 19 659 осіб. При цьому показники фонду оплати праці найманих працівників та середньомісячної заробітної плати працівників збільшилися (на 35,60% та 56,50% відповідно), але через паралельний ріст інфляції населення не відчуло покращення рівня життя.

До місцевих бюджетів територій Донецької області, підконтрольних українській владі, за 2017 рік надійшло податків та зборів у сумі 9 463,5 млн. грн., що на 68,3% більше, ніж у 2016 році, проте поглиблення диспропорції, нерівномірності соціально-економічного розвитку міст і районів досі триває.

Таким чином, на основі виявлених в ході аналізу суперечливих тенденцій, можна окреслити ключові проблеми соціально-економічного розвитку Донецького регіону, серед яких:

1. Втрата значної кількості промислових підприємств, які опинилися на території, не підконтрольній українській владі.
2. Вагома частка продукції з низькою доданою вартістю у структурі виробництва металопродукції.
3. Низький рівень завантаження виробничих потужностей промислових підприємств.
4. Висока вартість енергоносіїв і матеріалів та падіння попиту на продукцію базових галузей промисловості на зовнішніх ринках збуту.
5. Недостатньо розвинутий внутрішній ринок промислової продукції.
6. Відсутність системи державної підтримки окремих категорій підприємств, зокрема «стартапів».
7. Висока вартість кредитних ресурсів для суб'єктів підприємництва через їх обмежену доступність.
8. Недостатня кваліфікація кадрів,

4. Стан зовнішньоекономічної діяльності Донецької області за 9 місяців 2017 року. Краматорськ: Департамент інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин Донецької обласної державної адміністрації. // <http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/ZED-zasichen-veresen-2017-1.pdf>, с. 1-3.

- що займаються підприємницькою діяльністю або бажають розпочати свою справу.
9. Низька інвестиційна та інноваційна активність суб'єктів підприємництва.
 10. Недосконалість інституційної інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу.
 11. Припинення діяльності та зменшення кількості підприємств роздрібною торгівлі та підприємств побутового обслуговування населення через військові дії на території області.
 12. Недостатня розвиненість ринку фінансово-кредитних послуг для малого та середнього підприємництва.
 13. Гостра потреба у залученні міжнародних фінансових ресурсів на реалізацію проектів із відновлення зруйнованої інфраструктури.
 14. Необхідність адаптації до нових стандартів та технічних регламентів на продукцію у відповідності до вимог ЄС.
 15. Формування негативного іміджу регіону на національному та міжнародному рівнях у зв'язку з військовими діями та скорочення попиту на зовнішніх ринках збуту товарів.
 16. Втрати населення через проведення активних бойових дій на території області.
 17. Скорочення робочих місць, підвищення рівня прихованого безробіття й примусової неповної зайнятості.
 18. Невідповідність попиту на робочу силу та її пропозиції з точки зору професійної кваліфікації, обмеженість підприємств у коштах на перепідготовку фахівців.
 19. Падіння реальних доходів населення через зростання цін на товари першої необхідності, продукти харчування, медикаменти, транспортні та комунальні послуги.
 20. Уповільнення процесу об'єднання територіальних громад (ОТГ) у зв'язку з необхідністю врегулювання питань, пов'язаних з набуттям новоствореними ОТГ нових, додаткових повноважень, зокрема: створення ефективного адміністративного апарату (виконкому ради територіальної громади); організація взаємодії з органами Державної казначейської служби України; надання адміністративних послуг в ОТГ; підпорядкування та умови фінансування освіти і медицини.
 21. Законодавча неврегульованість питань розподілу коштів всередині об'єднаної громади.
 22. Пошкодження та руйнування соціальної, житлово-комунальної, дорожньо-транспортної інфраструктури міст і районів області при наявній проблемі зношеності мереж тепло-, енерго-, водопостачання та водовідведення, а також незадовільного стану об'єктів житлового фонду та соціальної сфери.
 23. Відсутність фінансової самодостатності більшості міст і районів області.
 24. Поглиблення диспропорції, нерівномірності соціально-економічного розвитку міст і районів⁵.

5. Про проект Програми економічного і соціального розвитку Донецької області на 2017 рік. Краматорськ: Донецька обласна державна адміністрація. // http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/2_ProgramaESR-2017.pdf

Луганська область

Соціально-економічний розвиток Луганської області свідчить про існування низки серйозних проблем, які перешкоджають її швидкому відновленню. Про це свідчить аналіз прогнозних та фактичних показників реалізації Стратегії розвитку Луганської області на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням голови ОДА – керівника обласної військово-цивільної адміністрації № 624 від 28.10.2016 року⁶ (табл. 3).

Як видно з наведених у таблиці даних, прогнозні показники виконання Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року (заплановані на 2017 та 2019 рр.) частково досягнуті. За наявною офіційною інформацією за жодним зі сценаріїв не дотримано виконання індикаторів результативності щодо експорту-імпорту продукції та рівня безробіття. Показник індексу споживчих цін не перевищив меж базового сценарію, а середньомісячна заробітна плата є значно вищою за прогнозовані значення. Це може свідчити як про наявність соціальних та

Таблиця 3. Прогнозні та фактичні показники реалізації Стратегії розвитку Луганської області до 2020 року за 2017 рік

Показники, % до попереднього року	Прогнозні значення, %			Фактичні значення, %
	Базовий сценарій	Оптимістичний сценарій	Песимістичний сценарій	
Індекс валового внутрішнього регіонального продукту	102,3	103,5	101,0	дані відсутні
Індекс споживчих цін у середньому за рік	111,5	110,4	112,6	111,2*
Індекс цін виробників промислової продукції	109,8	108,5	111,1	дані відсутні
Середньомісячна номінальна заробітна плата на 1 працівника, скоригована на індекс споживчих цін	102,2	103,7	100,7	121,8*
Рівень безробіття населення у віці 15-70 років	9,7	9,2	10,2	16,6*
Продуктивність праці	100,95	101,8	100,1	дані відсутні
Експорт товарів і послуг	110,3	111,5	109,1	50,8*
Імпорт товарів і послуг	110,4	111,9	108,9	70,0*

* за даними офіційного сайту Головного управління статистики в Луганській області⁷

6. Стратегія розвитку Луганської області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови обласної військово-цивільної адміністрації № 624 від 28.10.2016 року. Северодонецьк: Луганська обласна військово-цивільна адміністрація. // http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/rozporядzhennya_golovi_vid_28.10.2016_no_624.pdf

7. Основні показники соціально-економічного розвитку Луганської області. Северодонецьк: Головне управління статистики в Луганській області. // <http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/makroek/rmakrek.php.htm>

економічних проблем, так і про помилки, допущені при прогнозуванні. Для уточнення виявлених неоднозначних тенденцій необхідно дослідити динаміку розвитку Луганської області за останні три роки за всіма основними показниками (табл. 4).

Соціально-економічний розвиток Луганської області у 2017 році порівняно із показниками 2015-2016 рр. характеризується переважно від'ємними трендами. У 2017 році індекс промислової продукції хоча і виріс в порівнянні з 2015 роком, в порівнянні з 2016 роком він зменшився більше ніж вдвічі. Обсяг реалізованої промислової продукції у відпускних цінах підприємств у 2017 році зменшився за три роки на 10,7%, хоча у 2016 році було зафіксовано позитивну динаміку показника (збільшення на 37,1%). У цей період зростання виробництва в основному забезпечили підприємства металургії (ПАТ «Алчевський металургійний комбінат» – виробництво металопрокату 197,8%; ТОВ «Рубіжанський трубний завод» – 112,0 %), хімічних речовин і хімічної продукції (зростання виробництва ПрАТ «Северодонецьке об'єднання Азот» – у 2,3 рази, ПАТ «Рідкісні гази» – у 5,4 рази, ТОВ «НВП «Зоря» – 149,6 %, ТОВ «НВО «Северодонецький Склопластик» -106,4 %), машинобудування (ПрАТ «СНВО «Імпульс» – у 3 рази більше, ТОВ НВП «Мікротерм» – 122,5 %, ТДВ «Попаснянський вагоноремонтний завод» – 105,6 %), целюлозно-паперової промисловості (ПАТ «Рубіжанський картонно-тарний комбінат» – 114,3 %), легкої промисловості (ТОВ ВТФ «Шарм» – 125,4 %)⁸. Обсяги виробництва збільшилися як завдяки стабільній роботі провідних підприємств області, так і їх участі в Регіональній програмі розвитку внутрішньообласної кооперації на 2013-2017 роки.

Валова продукція сільського господарства за три роки зросла на 14,4%, знизившись в порівнянні з 2016 роком всього на 4,2%,

8. Підсумки виконання заходів Програм економічного і соціального розвитку Луганської області за 2016-2017 роки. Северодонецьк: Луганська обласна військово-цивільна адміністрація. // http://loga.gov.ua/oda/about/depart/economy/se_state/result.

що не є критичним для регіону. Основною складовою загальної валової продукції є виробництво продукції рослинництва, яке постійно зростає, на відміну від галузі тваринництва, де спостерігається зменшення поголів'я сільськогосподарських тварин. Однією з причин зменшення поголів'я є недоотримання молодняка, виведеного на інкубаторних станціях, які призупинили свою роботу.

Позитивна тенденція зростання показників зовнішньої торгівлі, що спостерігалася в області не тільки у 2016 році, але й раніше, перервалася у 2017 році. Основною причиною цього стало прийняте 15 березня 2017 року РНБО України рішення про тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей. Це призвело до зменшення експорту металів у 2017 році (в порівнянні з 2016 роком) на 84,7% або на 237,5 млн. дол. США, чия питома вага у загальному експорті складала більше 80%.

Зміна методологічних положень статистичного спостереження за оборотом роздрібною торгівлі (з 01.01.2017 р. одиницею обсягу обороту роздрібною торгівлі є юридичні особи та відокремлені підрозділи юридичних осіб, основним видом економічної діяльності котрих є роздрібна торгівля) не дозволяє коректно порівняти дані за три роки. З урахуванням інформації Державної служби статистики України обсяг обороту роздрібною торгівлі у порівнянних цінах до 2016 р. складає 98,1 %, тобто має незначну тенденцію до зниження. До зменшення обсягу обороту роздрібною торгівлі у 2017 році призвів, зокрема, спад споживчого попиту населення на товари високого цінового сегменту як продуктового, так і промислового призначення. Попитом переважно користуються недорогі «соціальні» продукти харчування.

Обсяг послуг, реалізованих підприємствами сфери послуг споживачам області, у 2017 році становив 3570,7 млн. грн., що більше показника 2016 року на 19,3 %. Обсяг наданих населенню послуг становив 1 825,1 млн. грн.,

Таблиця 4. Динаміка основних показників соціально-економічного розвитку Луганської області за період 2015-2017 рр.⁹

Показники	Одиниці виміру	2015 рік	2016 рік	2016 рік	2017 рік	Відхилення (2017 р. до 2015 р.)	
						+/-	%
Валовий регіональний продукт (номінальний)	млрд. грн.	23 849	31 356	31 356	- ¹	-	-
Індекс промислової продукції	%	34,0	139,0	139,0	69,0	35	-
Обсяг реалізованої промислової продукції	млрд. грн.	24,87	37,1	37,1	22,21	-2,66	-10,7
Валова продукція сільського господарства	млн. грн.	4 035,7	4 816,3	4 816,3	4 615,0	579,30	14,4
Індекс споживчих цін	%	138,8	110,7	110,7	111,2	-27,6	-
Фонд оплати праці найманих працівників	млн. грн.	7 100,7	8 518,9	8 518,9	8 663,7	1563	22,0
Середньомісячна заробітна плата працівників	грн.	3 427,0	4 637,0	4 637,0	5 650,0	2223	64,9
Економічно активне населення у віці 15-70 років	тис. осіб	339,5	355,5	355,5	350,4	10,9	3,2
Зайняте населення у віці 15-70 років	тис. осіб	306,3	298,5	298,5	292,1	-14,2	-4,6
Рівень безробіття населення (за методологією МОП)	%	15,6	16,0	16,0	16,6	1	-
Середньорічна чисельність наявного населення	тис. осіб	711,7	703,8	703,8	690,2	-21,5	-3,0

9. Регіони України у 2017 році: статистичний збірник / за ред. І. Є. Вернера, відп. за вип. М. Б. Тімоніна. К.: Державна служба статистики України, 2016. 685 с.; Основні показники соціально-економічного розвитку Луганської області. Северодонецьк: Головне управління статистики в Луганській області. // <http://www.lg.ukrstat.gov.ua/sinf/makroek/rmakrek.php.htm>

Показники	Одиниці виміру	2015 рік	2016 рік	2016 рік	2017 рік	Відхилення (2017 р. до 2015 р.)	
						+/-	%
Середній розмір пенсій	грн. / міс.	1 850,4	1 981,0	1 981,0	2 996,3	1145,9	61,9
Капітальні інвестиції	млн. грн.	2 060	4 122	4 122	3 044,6	984,6	47,8
Оборот роздрібної торгівлі	млн. грн.	8 180	9127	9127	5 782,8	-2	-2
Експорт товарів і послуг	млн. дол. США	257,8	435,7	435,7	221,3	-36,5	-14,2
Імпорт товарів і послуг	млн. дол. США	318,4	357,4	357,4	250,3	-68,1	-21,4
Кількість юридичних осіб (на кінець року) ³	Одиниць	39 850	40 005	40 005	40 307	457	1,1
Кількість діючих суб'єктів малого та середнього підприємництва	Одиниць	21 313	21 620	21 620	21583	270	1,3
Надходження податків та зборів до місцевих бюджетів	млн. грн.	2145,7	2 459,0	2 459,0	2 969,3	823,6	38,4

¹ дані відсутні

² не розраховано через зміну методології обрахунку з 2017 року
³ включаючи суб'єктів, які залишились на непідконтрольній території

що більше на 13 % за показник 2016 року. Частка таких послуг становила 51,1 % від загального обсягу реалізованих послуг.

У демографічній сфері та на ринку праці області межують як позитивні, так і негативні тенденції. При збільшенні на 22% фонду оплати праці найманих працівників (у 2017 році відносно показника 2016 року – на 1,7% та у 2016 році відносно 2015 – на 21,8%), середньомісячної заробітної плати працівників на 64,9% (значення 2017 року перевищує значення попереднього року на 20,0%, а 2016/2015 року – на 35,3%) та середнього розміру пенсій

на 61,9%, одночасно спостерігається зниження кількості зайнятого населення та стабільне зростання і без того високого рівня безробіття.

Незначним є зростання ділової активності бізнесу. Так, за три роки на 1,1% збільшилась кількість зареєстрованих юридичних осіб, з яких у 2017 році 11 576 зареєстровані на території, підконтрольній українській владі (28,7%). Кількість МСП зросла на 1,3%, але дещо знизилась у порівнянні з 2016 роком. Це позитивно відбивається на стані наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, податкова частина котрих за три роки зросла на 38,4%, дозволивши профінансувати реалізацію частини завдань, поставлених Стратегією розвитку Луганської області до 2020 року.

Виявлені таким чином суперечливі тенденції змін в основних показниках, а також аналіз експертної думки, висловленої під час круглого столу «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу»¹⁰, дозволили визначити та сформулювати наявні перешкоди щодо розвитку Луганської області:

1. Втрата значної кількості промислових підприємств, які опинилися на території, непідконтрольній українській владі, розрив усталених постачальницько-збутових регіональних зв'язків.
2. Ненадійне енергопостачання Луганської області через її непевне сполучення з об'єднаною енергосистемою України.
3. Висока енергоємність виробництва продукції у більшості галузей, що особливо притаманно хімічній промисловості.
4. Енергетично неефективне устаткування, яке відпрацювало свій ресурс, морально застаріле та фізично зношене.
5. Недостатній рівень впровадження інноваційних технологій виробничими підприємствами.
6. Зменшення кількості замовлень на підприємствах міста та області через ризики їх розміщення в зоні проведення антитерористичної операції, або операції об'єднаних сил.
7. Непривабливий інвестиційний клімат регіону, в т.ч. через близькість до безпосередньої зони військового конфлікту.
8. Непрацюючий механізм банківського кредитування бізнесу через дію мораторію на виконання договірних зобов'язань і на нараховання пені та штрафів на основу суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов'язаннями, відсутність стимулювання інноваційних проектів та їх рефінансування.
9. Проблеми транспортного сполучення із замовниками та споживачами через поганий стан автомобільних доріг, відсутність налагодженого залізничного сполучення з деякими районами області, особливо сільськогосподарськими.
10. Низький рівень залучення підприємств малого та середнього бізнесу до розвитку експортного потенціалу області.
11. Недостатність обсягів надходжень податків і зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів усіх рівнів для забезпечення утримання та розвитку об'єктів соціальної й гуманітарної сфери та комунальної інфраструктури.
12. Відсутність системи державної підтримки окремих категорій підприємців, особливо в галузях, пов'язаних з інноваційними розробками, наприклад, енергозбереження та теплоізоляція.
13. Непрозорі схеми розподілу державної бюджетної, міжнародної донорської допомоги та обмежений доступ до участі у грантових програмах фінансування розвитку чи проектах Державного фонду регіонального розвитку.
14. Відсутність ефективного контролю, в т.ч. громадського, за раціональністю використання кошів місцевого та державного бюджетів, що призводить до різних за масштабами та сумами зловживань у багатьох сферах господарювання.
15. Політичні конфлікти в органах місцевого самоврядування, а саме між виконавчими гілками обласної та міської влади, між «старими» працівниками органів місцевого самоврядування та тими, хто переїхав із окупованих територій тощо, що призвело до відсутності єдиного керівництва розвитком міста та регіону.

10. Круглий стіл у рамках Спільного науково-практичного проекту Інституту економіко-правових досліджень, Фонду ім. Фрідріха Еберта та Асоціації вчених-внутрішньо переміщених осіб «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу» у місті Северодонецьк Луганської області. Северодонецьк: Інститут економіко-правових досліджень. // <http://www.iepd.kiev.ua/?p=8118>

16. Високий рівень безробіття та одночасно проблема з винайму кваліфікованих працівників через значний рівень міграції населення та бізнесу.
17. Відсутність єдиної чіткої економічної політики регіону, незважаючи на прийняття Стратегії соціально-економічного розвитку Луганської області до 2025 року, зростання напруженості у точках впливу різних гілок виконавчої влади.
18. Розрив усталених виробничих і торговельних зв'язків через зупинку роботи великих (містоутворюючих) підприємств у містах Северодонецьку та Лисичанську.
19. Низька кваліфікація підприємців щодо підготовки заявок на участь у проектах розвитку та грантових програмах, відсутність відповідного консультування для них.

Отже, проаналізувавши соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей та його ключові проблеми, можемо констатувати, що нині регіон переживає надзвичайно складний економічний період. Внаслідок військових дій регіон втратив суттєві економічні зв'язки між частинами областей, що спричинило зупинку багатьох виробничих і вугільно-добувних підприємств, спад промислового виробництва, а отже, й зростання рівня безробіття. Донецька область порівняно з Луганською втратила меншу частину свого економічного потенціалу, тому має позитивніші тенденції основних соціально-економічних показників за 2015-2017 роки. Але обидві області мають схожий характер проблем та їх наслідки для подальшого розвитку.

Розділ 2. Державна політика щодо відновлення економіки східних регіонів України та забезпечення її реалізації на засадах сталого розвитку

Сучасні світові виклики зумовлюють вибір урядами держав нових методів подолання вже давно назрілих проблем. Світове співтовариство дійшло спільного розуміння, що нові проблеми провокуються суспільством, і вирішувати їх лише шляхом усунення наслідків нераціонально. У зв'язку з цим панівною нині визнана концепція сталого розвитку, котра дає можливість розглядати усталені взаємовідносини у межах держави та між державами через призму загальнолюдських цінностей, які визначають особливості формування державної політики.

Зокрема, ідея сталого розвитку, яка розуміється як забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, справляє значний вплив на формування та здійснення державної регіональної політики. Саме сталий розвиток, у зазначеному розумінні, згадується як один з основних принципів державної регіональної політики (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385)¹¹. До речі, сталий розвиток визнається відповідною засадою державної регіональної політики й у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII¹².

11. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. Офіційний вісник України. 2014. № 70. Ст. 1966.

12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Офіційний вісник України. 2015. № 18. Ст. 470.

Слід зауважити, що стимулювання розвитку регіонів передбачає розробку комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення їх сталого розвитку на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому. Зокрема, саме у такому контексті визначається термін «стимулювання розвитку регіонів» у ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV¹³.

Важливо відзначити, що саме за рахунок оптимального поєднання економічної, соціальної та екологічної складової сталого розвитку Кабінет Міністрів України вбачає за можливе забезпечити відновлення та розбудову миру в східних регіонах України, в яких традиційно домінувало промислове виробництво. Зокрема, у Державній цільовій програмі відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 1071, наголошується необхідність модернізації всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку (за економічним, соціальним та екологічним вимірами), що передбачає:

- відновлення критичної інфраструктури та основних соціальних послуг у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона навколишнього природного середовища;

- економічне відновлення через розвиток спроможностей у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін і

надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи; створення нових, насамперед високотехнологічних, робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів і забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;

- підвищення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки шляхом досягнення соціальної єдності та повернення довіри, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням всіх верств населення; сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізації громадян задля розв'язання проблем, розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації з метою створення здатних до саморозвитку і самодостатніх територіальних громад; проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків, забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту¹⁴.

Беручи до уваги дані Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, за якими близько 47 % валової доданої вартості, сформованої у промисловості, концентрується у 32 містах країни з населенням понад 200 тис. осіб у кожному, слід визнати особливо актуальними завдання, закріплені у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р.¹⁵, зокрема, у частині

13. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 51. Ст. 548.

14. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. // <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov>.

15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

децентралізації та реформування державного управління. Адже саме неефективність управління розвитком регіонів була у центрі уваги під час аналізу внутрішніх чинників, які зумовили актуальність підготовки групою українських експертів проекту Стратегії сталого розвитку України до 2030 року та Національного плану дій до 2020 року по впровадженню Стратегії. Проект Стратегії розроблено за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в рамках проекту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України»¹⁶.

Отже, як наголошується у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Досягнення цієї мети та заявлених результатів видається можливим за умови найбільш повного впровадження засад сталого розвитку у сферу формування та здійснення державної політики з утворення спроможних територіальних громад.

Зокрема, особливої уваги заслуговує питання створення спроможних територіальних громад, здатних до саморозвитку, яке слід розглядати як пріоритетне у контексті реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та Цілей сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р.¹⁷

Економічні інструменти можуть сприяти підвищенню активності територіальних громад, формуючи мотивацію і зацікавленість місцевої влади. Втім, і дотепер пріоритетні проекти не отримують належного фінансування із Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР), правову основу функціонування якого визначає Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Бюджетний кодекс України.

Вказане зумовлено тим, що парламентом України на теперішній час призупинено дію норми абз. 2 ч. 1 ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ДФРР визначається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Як наслідок, це призводить до неналежного наповнення ДФРР. Зокрема, його кошти станом на 2017 рік склали 3,5 млрд. грн. (з яких із загального фонду бюджету – лише 1 млрд. грн.), замість близько 7,3 млрд. грн., що становить 1%.¹⁸ Аналогічна ситуація спостерігається і у 2018 році. Зокрема, кошти ДФРР на 2018 рік склали 6 млрд. грн.,¹⁹ замість більш ніж 8 млрд. грн. (1% від доходів загального фонду Державного бюджету України на 2018 рік, які складають суму у розмірі 842.853.634,3 тис. грн.).

Такий підхід у визначенні обсягу коштів для виконання комплексу заходів з реалізації інвестиційних проектів на регіональному рівні навряд чи можна визнати доцільним.

При обговоренні посилення матеріально-фінансової основи міст та регіонів України слід звернути увагу на якісне співвідношення доходів місцевих бюджетів. Адже основне за-

16. Проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. // <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/Sustainable-Dev-Strategy-for-Ukraine-by-2030.html>.

17. Цілі сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. // <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>

18. Ткачук А. О децентрализации, успехах, рисках и роли парламента. // http://gazeta.zn.ua/internal/o-decentralizacii-uspehah-riskah-i-rol-i-parlamenta-_html

19. Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку в 2018 році. // <http://dfrr.minregion.gov.ua/rozpodil-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvytku-v-2018-rotsi>

вдання децентралізації полягає в створенні передумов для формування економічно спроможних територіальних громад, зменшуючи ступінь їх дотаційності.

Попри зростання надходжень до місцевих бюджетів, про що свідчать відомості із засобів масової інформації, ситуація лишається неоднозначною. Зокрема, це пояснюється тим, що держава, збільшивши надходження до бюджетів ОТГ, одночасно зобов'язала місцеву владу фінансувати низку додаткових витратних статей у таких сферах як освіта, медицина, житлово-комунальне господарство тощо. Показовим тут є покладання на органи місцевого самоврядування повноважень із виплати субсидій на компенсацію витрат громадян на оплату житлово-комунальних послуг. До речі, виконання цього обов'язку призводить до розбалансування місцевих бюджетів.

Таких прикладів можна навести чимало, але головним має стати принцип, згідно з яким «кошти слідують за повноваженнями». Нормативне вираження цього постулату міститься в ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., однак і в науковій літературі, і в пресі вже неодноразово звертали увагу на постійні порушення цього принципу.

Якісних змін у сфері матеріально-фінансового забезпечення розвитку регіонів можна досягнути не лише за рахунок перегляду підходів до визначення пропорцій податкових надходжень по всій вертикалі бюджетних відносин, але й в результаті створення економіко-правових передумов для збільшення надходжень до місцевих бюджетів із неподаткових джерел. Перш за все, заслуговують на увагу питання активізації господарської діяльності на території населених пунктів і розширення обсягу господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

І в такому випадку без активної позиції держави вирішити ці питання може бути складно. Зокрема, саме на законодавчому рівні потрібно розробити механізм стимулювання бізнесу до активних дій на місцевому рівні. Наприклад, дотепер виникають питання,

як саме забезпечити практичну реалізацію норми ч. 5 ст. 11 Господарського кодексу України, яка наголошує, що суб'єктам господарювання, котрі не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

І саме за цим напрямом державі та органам місцевого самоврядування слід докласти спільних зусиль задля визначення тих соціальних і економічних пріоритетів, дотримання яких заохочуватиме бізнес підвищити свою активність в тому чи іншому регіоні. Вказане виступатиме формою розвитку місцевого економічного планування, що знайшло відображення у Державній цільовій програмі у частині економічного відновлення східних регіонів України на засадах сталого розвитку.

У той час, поки в Україні з цього питання тривають політичні дебати, окремі країни світу вже отримали конкретний результат, який спонукає до перенесення дискусії в прикладну площину. Показовим в цьому контексті є досвід Данії. Зокрема, всі великі комерційні організації відповідно до Закону про внесення поправок в Закон Данії про фінансову звітність (Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for CSR in Large Businesses)) зобов'язані, починаючи з 2009 року, подавати, крім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність в сфері соціальної відповідальності. Як відзначається в наукових джерелах, прийняття даного закону було частиною урядового Плану щодо розвитку корпоративної соціальної відповідальності (Action Plan for Corporate Social Responsibility (CSR) від 14.05.2008) і мало на меті стимулювати комерційні організації в питаннях соціально-економічного забезпечення.²⁰

20. Ручкина Г.Ф. Социальная ответственность субъектов предпринимательской деятельности и правовое регулирование отношений по распределению прибыли / Г.Ф. Ручкина, В.В. Купызин // Предпринимательское право. – 2010. – № 1. – С. 35–40. С. 37

До речі, вказана зарубіжна практика узгоджується з Керівними принципами ООН з питань бізнесу та прав людини, схваленими Резолюцією Ради ООН з прав людини № 17/4, а також з відповідними актами Європейського Союзу, Ради Європи та Організації економічного співробітництва та розвитку.

Можна припустити, що Зарубіжний досвід правової регламентації соціально активної поведінки суб'єктів господарювання, безперечно, може бути корисним для України в частині вдосконалення правових засад здійснення соціально-економічного партнерства на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Розділ 3. Правові засоби стимулюючого впливу на розвиток економіки Донецької та Луганської областей

Відновлення економіки Донецької та Луганської областей має відбуватися з використанням різних правових засобів стимулюючого характеру, які або вже довели свою ефективність на практиці, або потенціал яких залишається використаним не повною мірою.

Так, одним із механізмів реалізації інфраструктурних проектів є **публічно-приватне партнерство (або за термінологією чинного законодавства України – державно-приватне партнерство)**.

Перспективною є реалізація проектів публічно-приватного партнерства у Донецькій та Луганській областях за напрямками:

- будівництво та відновлення автомобільних доріг для підвищення економічної й соціальної зв'язаності перспективних територіальних кластерів економічного розвитку;
- будівництво, модернізація, реконструкція, оновлення та технічне переоснащення споруд з водопостачання та водовідведення у населених пунктах;
- модернізація теплової енергетики через створення енергетичних індустріальних парків на базі державних вугільних шахт і збагачувальних фабрик, реалізація пілотного проекту з газифікації вугілля для постачання технологічних газів на хімічні підприємства;
- розвиток промисловості будівельних матеріалів із використанням місцевої сировинної бази і промислових майданчиків ліквідованих підприємств;
- відновлення частково зруйнованих і таких, що не працюють, об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво соціального житла, відбудова втраченого (пошкодженого) житла, управління житловим фондом, надання соціальних і житлово-комунальних послуг.
- З метою підвищення ефективності реалізації проектів публічно-приватного партнерства та посилення гарантій інвестицій приватних партнерів необхідно **законодавчо закріпити незмінність умов оподаткування** їх діяльності на весь період партнерських відносин, оскільки саме нестабільність податкового законодавства України істотно обмежує залучення іноземних інвестицій. Вказану перевагу слід надавати щонайменше на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей.
- Реалізація пріоритетного завдання щодо виконання **робіт з реконструкції та ремонту автомобільних доріг і дорожньої інфраструктури на концесійній основі** вимагає зміни правового регулювання цієї діяльності.
- Збільшити обсяг приватного інвестування у будівництво та реконструкцію автомобільних доріг, а також дорожньої інфраструктури на території Донецької та Луганської областей можливо у разі:
 - звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств тих суб'єктів господарювання – приватних партнерів, котрі здійснюють будівництво та експлуатацію нових автомобільних доріг, виробництво ґрунтосилікатів (високоєфективних бетонів для дорожнього та спеціального будівництва на основі використання промислових відходів), на пе-

ріод відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менше ніж на п'ять років;

- звільнення від сплати концесійних платежів тих суб'єктів господарювання – приватних партнерів, котрі здійснюють концесійну діяльність із будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг, на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менше ніж на п'ять років;
- першочергового надання державних та місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють будівництво та експлуатацію нових автомобільних доріг, на період відновлення економіки Донецької та Луганської областей, але не менше ніж на п'ять років.

У той же час, будівництво та реконструкція автомобільних доріг належить до сфери першочергових інтересів держави. Тому для формування фінансових джерел реалізації заходів із будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донецької та Луганської областей, доцільним є впровадження додаткової ставки акцизного податку з бензинів автомобільних та інших нафтопродуктів, що реалізуються на всій території України, у розмірі 0,5%.

Важливою сферою застосування публічно-приватного партнерства є будівництво нових житлових будинків соціальної групи з використанням високоефективних технологій. У зв'язку з цим суб'єктів господарювання, які здійснюють цей вид господарської діяльності, необхідно звільнити від оподаткування певними видами загальнодержавних і місцевих податків (податку) на прибуток підприємств та від плати за землю не менше ніж на п'ять років.

Перспективним напрямом розвитку публічно-приватного партнерства є **концесійне природокористування**, поширене в країнах Західної Європи та США. Пріоритетними мають

стати партнерські відносини з економічного стимулювання відновлення стану природних об'єктів, зокрема земель і водних об'єктів, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту. Вдосконалення чинного законодавства України з цього питання має забезпечити:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи з охорони земель та обмежень щодо використання земель, передбачені документацією із землеустрою в галузі охорони земель, заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель;
- виділення коштів із державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, що погіршений не з їхньої вини;
- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю та земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультиваци, консервації земель й інші роботи щодо охорони земель;
- надання за рахунок бюджетних коштів компенсації зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини;
- звільнення від оподаткування земельним податком земельних ділянок будь-якого цільового призначення, що зазнали забруднення внаслідок збройного конфлікту, тимчасової окупації, проведення антитерористичної операції;
- реалізацію права орендаря вимагати звільнення його від орендної плати в разі здійснення заходів щодо відновлення стану орендованої земельної ділянки, який погіршився внаслідок збройного конфлікту, проведення антитерористичної операції (передбачається, що орендар зможе реалізувати своє право вимагати заліку в рахунок орендної плати тих коштів, котрі витратив на природоохоронні заходи тощо);

- нормативне закріплення водного об'єкту як предмету концесійного договору, що дозволить доповнити загальний механізм контролю за якістю водокористування, спеціальним (з боку концесіодавця) для підвищення відповідальності за вибір концесіонера;
- економію свіжої води у найбільш вододefіцитних районах Донецької та Луганської областей шляхом податкового стимулювання переважного використання у технологічних процесах води, непридатної для споживання у інших галузях економіки (шахтної, дренажної та кар'єрної тощо);
- зменшення обсягу втрат води в магістральних та міжгосподарських каналах зрошувальних систем і магістральних водогонів шляхом встановлення підвищеної плати за непродуктивне витрачання водних ресурсів.

Проблема ліквідації промислових відвалів (териконів), що мають правовий режим відходів у чинному законодавстві України, теж потребує вирішення на засадах публічно-приватного партнерства. Власником таких відходів визнається держава, оскільки їх було утворено на об'єктах права державної власності (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р.). До сфери партнерських відносин чинне законодавство України відносить оброблення відходів (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство»)²¹. Втім, з урахуванням специфіки хімічних властивостей відходів видобування вугілля, господарська діяльність з їх перероблення наразі не відбувається. Тому необхідно створити можливим інвесторам сприятливі умови для ведення такої господарської діяльності. Зокрема, слід запровадити податкові пільги для суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть перероблення відходів видобування вугілля та інших корисних копалин, передбачивши сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% чинної ставки оподаткування,

а також звільнення від сплати земельного податку. Ефектом впровадження цих податкових пільг буде підвищення рівня екологічної безпеки території населених пунктів розташування відходів (промислових відвалів) та звільнення земельних ділянок, що не використовуються у зв'язку з розміщенням на них таких відходів.

Існує можливість відчуження державою зазначених відходів у власність потенційних покупців на конкурентних засадах (зокрема, у формі аукціону).

У цілому, згідно ст. 8 Закону України «Про відходи» право власності на відходи може переходити від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому законом. Запропонований економіко-правовий механізм можна застосувати до загального вирішення проблеми переробки відходів видобувної промисловості (зокрема таких, що виникають при видобуванні залізної руди, нафти, газу тощо).

Перспективним є стимулювання вторинного використання відходів видобувної промисловості (наприклад, у виробництві будівельних або інших матеріалів) у максимально можливих обсягах та мінімізації відходів, що підлягатимуть утилізації або накопиченню. Елементами механізму такого стимулювання можуть бути:

- 1) встановлення квот відходів, що підлягатимуть утилізації або накопиченню з поступовим їх зменшенням;
- 2) скорочення строків безліцензійного зберігання відходів їх виробниками, що не пов'язане з їх переробкою, утилізацією або передачею для зазначених цілей третім особам;
- 3) державна підтримка господарської діяльності у сфері вторинного використання таких відходів;
- 4) диференційований підхід до кваліфікації витрат на переробку відходів, їх утилізацію та накопичення, у рамках якого перші витрати відносяться на собівартість виробництва у повному

21. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 58. Ст. 1988.

обсязі, а другі та треті – в обмеженому (через базу розподілу або іншим чином);

- 5) стимулювання наукових розробок у сфері вторинного використання відходів видобувної промисловості та їх впровадження у господарську діяльність, що передбачатиме звільнення від оподаткування витрат на наукові дослідження, наукові проекти та впровадження їх результатів (за умови позитивного висновку науково-технічної експертизи і відповідних погоджень із Державним агентством екологічних інвестицій України, а також з обов'язковим забезпеченням авторського нагляду розробника за реалізацією проекту).

Вищенаведені правові заходи зі стимулювання вторинного використання відходів видобувної промисловості доцільно закріпити у Законі України «Про відходи».

Таким чином, принциповим є надання **податкових пільг** суб'єктам господарювання – приватним партнерам, чия діяльність спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для вирішення соціальних, економічних та інших питань відновлення Донецької та Луганської областей. **Відповідні суми економії коштів будуть спрямовані на збільшення обсягів капіталовкладень та значне прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів публічно-приватного партнерства.** Контроль за витрачанням цих коштів має покладатися на органи Державної фіскальної служби України.

До речі, ефективність публічно-приватного партнерства, як і інших правових форм залучення інвестицій у економіку, може значно збільшитися за умови використання переваг спеціального режиму господарювання. запровадження спеціальних режимів господарювання, унормоване Господарським кодексом України (розділ VIII)²², є внеском

держави у контексті ідеології публічно-приватного партнерства, що стимулюватиме бізнес до інвестицій для забезпечення соціально-економічного розвитку Донецької та Луганської областей.

Найпоширенішими різновидами спеціальних режимів господарювання як у світовій практиці, так і в Україні є спеціальні (вільні) економічні зони, концесії, спеціальні режими господарювання в окремих галузях економіки (наприклад, див. Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»), території пріоритетного розвитку. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність розробки та прийняття Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності на території Донецької та Луганської областей», який має забезпечити органічне поєднання переваг різних типів спеціальних режимів господарювання з метою максимізації економічного ефекту.

Впровадження спеціального режиму господарювання на території Донецької та Луганської областей дозволить:

- встановити особливий порядок організації та здійснення господарської та інвестиційної діяльності, що відрізняється від загального, з переважанням пільгового режиму господарювання для підприємців, які реалізують відповідні інвестиційні проекти;
- прискорити залучення інвестиційних коштів на відновлення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури;
- реалізувати заходи щодо збереження і створення робочих місць та працевлаштування працівників, які вивільняються у зв'язку зі скороченням штату, ліквідацією підприємств виробничої і соціальної сфери (**режим території пріоритетного розвитку**);
- модернізувати на інноваційній основі промислове виробництво.

Для забезпечення першочергового залучення інвестицій у відбудову пошкоджених

22. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462.

або зруйнованих об'єктів виробничої та соціальної сфери Донецької та Луганської областей, а також підвищення економічної зацікавленості потенційних інвесторів, насамперед зарубіжних, законопроектом передбачено впровадження режиму пільгового оподаткування для трьох груп суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності:

Перша група – суб'єкти, чий інвестиційний проект передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 50 до 200 тисяч доларів США, матимуть право на:

- а) спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської та інвестиційної діяльності;
- б) спрощення оформлення документів за зовнішньоекономічними контрактами;
- в) спрощення процедури підготовки та здачі податкової звітності;
- г) звільнення на період реалізації інвестиційного проекту (але не більше ніж на п'ять років), від обкладення ввізним митом сировини, матеріалів, предметів, устаткування (обладнання) (крім підакцизних товарів) у випадку, якщо їх аналоги не виробляються в Україні.

Друга група – суб'єкти, чий інвестиційний проект передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 200 до 500 тисяч доларів США, матимуть право на:

- а) пільги, передбачені для суб'єктів першої групи;
- б) пріоритет для залучення під державні та місцеві гарантії кредитів, котрі надаються іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями, іноземними банками, іншими фінансово-кредитними установами на реалізацію інвестиційного проекту;
- в) право на компенсацію відсоткової ставки за залученими в національній валюті

кредитами для реалізації інвестиційних проектів;

- г) звільнення від сплати концесійних платежів для суб'єктів, чий інвестиційний проект передбачає концесійну діяльність з будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування, на період його реалізації (але не менше ніж на п'ять років);
- д) невиключення до валового доходу для цілей оподаткування одержаної згідно з інвестиційним проектом суми інвестиції у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно із законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні, включно з легалізованими на території України авторськими правами, правами на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо.

Третя група – суб'єкти, чий інвестиційний проект передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі понад 500 тисяч доларів США, матимуть право на:

- а) пільги, передбачені для суб'єктів першої та другої груп;
- б) звільнення від плати за землю на період реалізації інвестиційного проекту (але не більш як на 5 років);
- в) сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% від діючої ставки оподаткування.

Кошти, зекономлені внаслідок повного або часткового звільнення від сплати податків і митних платежів, спрямовуватимуться на збільшення обсягів інвестицій суб'єктів господарювання та створення нових робочих місць. Контроль за витрачанням коштів, зекономлених суб'єктом господарювання, здійснюватимуть органи управління спеціальним режимом здійснення господарської та інвестиційної діяльності – Комітет з питань спеці-

ального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності й органи місцевого самоврядування.

До особливостей спеціального режиму господарювання також належить спеціальний порядок застосування інших актів законодавства України. Зокрема, пропонується впровадити **спрощений режим здійснення публічних закупівель** для задоволення потреб регіону у відповідних товарах, роботах та послугах, що забезпечить:

- встановлення спрощеного порядку закупівлі відновлювальних робіт на території Донецької та Луганської областей і визначення заздалегідь переліку будівельних організацій, котрі мають необхідних кваліфікованих фахівців і матеріально-технічну базу і можуть брати участь у відновленні об'єктів інфраструктури, шляхом проведення кваліфікаційного відбору таких організацій відповідно до порядку, передбаченого процедурою попередньої кваліфікації без подальшого здійснення конкурсних торгів (у разі виникнення нагальної потреби у закупівлі робіт для відновлення об'єктів, що зазнали пошкоджень внаслідок бойових дій, необхідно передбачити укладення договорів про закупівлю із запропонованими учасниками з переліку будівельних організацій, затвердженого уповноваженим центральним органом виконавчої влади);

- підвищення та стимулювання рівня енергоефективності й охорони навколишнього середовища шляхом визначення обов'язку замовників встановлювати під час здійснення державних закупівель екологічні критерії та вимоги до товарів, робіт і послуг (наприклад, вимогу щодо певного рівня енергоефективності) тощо.

Особливого значення у межах спеціального режиму господарювання набуває система державних гарантій для інвесторів, адже високий рівень економічних ризиків може уповільнити залучення інвестиційних коштів. Зважаючи на важливість цієї умови для організації діяльності інвесторів, законопроект містить норму щодо гарантування державою стабільності спеціального режиму здійснення

господарської та інвестиційної діяльності на весь строк його впровадження. Крім того, у разі зміни законодавства України щодо спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності на вимогу платника податку застосовуються пільги, котрі діяли на момент укладення органом місцевого самоврядування договору із суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, до закінчення строку дії договору з органом місцевого самоврядування.

Відповідно, у випадку дострокового припинення спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності держава гарантуватиме збереження у повному обсязі умов, закріплених договором щодо реалізації інвестиційного проекту між суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності та органом місцевого самоврядування, до закінчення строку дії цього договору.

При цьому важливо звернути увагу на переваги спеціального режиму господарювання, які позитивно вплинули на розвиток цілих галузей економіки в різних країнах світу. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати досвід виходу з кризи і так званої економічної «реанімації» Рурського регіону Німеччини (населення – 5,4 млн. осіб, 11 великих міст, територія – 4 432 км²), що розташований у найбільшій (за часткою ВВП) землі країни – Північній Рейн-Вестфалії (населення 17,7 млн. осіб, площа – 34 тис. км²) і є одним з найтипівіших старопромислових районів Європи. У промисловості Рурського регіону провідною галуззю, поряд з вугільною, є чорна металургія, котра внаслідок структурної кризи свого часу зазнала схожих проблем (значне скорочення виробництва, стагнація та закриття підприємств – з численних комбінатів повного циклу тут залишилося чотири), тому варто оцінити можливості адаптації цього досвіду до поточних умов господарювання в Донецькій та Луганській областях. Система антикризових заходів (до розробки та реалізації яких, до речі, долучилися як представники влади всіх рівнів (і федеральна влада ФРН у своїй

державній регіональній політиці, і уряд землі Північної Рейн-Вестфалії), так і представники громадськості та бізнес-кіл регіону (керівництво підприємств та їх об'єднань)), включала, в першу чергу, такі основні елементи політики реструктуризації: 1) корінна перебудова, модернізація старих галузей, в першу чергу, вугільної та металургійної; 2) впровадження в структуру виробництва підприємств нових і новітніх галузей; 3) зміцнення освітньої бази; 4) зміцнення наукової бази; 5) поліпшення якості навколишнього середовища.

Що стосується реалізації першого пункту, основну увагу отримала вугільна промисловість, щодо якої у 1968 р. в ФРН прийняли федеральний закон про реструктуризацію та оздоровлення цієї галузі, а ще через рік уся вугільна промисловість Рура була об'єднана в один великий концерн – «Рурколе» («Рурське вугілля»). Реалізація заходів державної підтримки (було введено систему компенсацій («вугільні пфеніги»), котра діяла до 1995 року та була спрямована на стимулювання придбання рурського вугілля замість дешевого імпортного), та закриття дрібних і нерентабельних шахт призвели до укрупнення вуглевидобувних підприємств, завдяки чому вдалося подолати колишню техніко-економічну відсталість галузі. У зв'язку з цим значних змін, спрямованих, головним чином, на розширення та інтеграцію виробництва, диверсифікацію в інші, нові галузі промисловості, зазнали також і провідні вугільно-металургійні концерни (зокрема, концерн «Тіссен», котрий очолює групу металургійних компаній ФРН та виробляє не лише чавун і сталь, а й різноманітну продукцію важкого і транспортного машинобудування; концерн «Рурколе» не тільки контролює видобуток вугілля, виробництво коксу і брикетів, але і володіє пакетами акцій багатьох компаній, пов'язаних з виробництвом електроенергії, хімікатів, будматеріалів, гірського устаткування і навіть електроніки, а також займається рекультивацією гірських розробок, будівництвом доріг тощо)^{23 24}.

При цьому серед основних напрямів подальшого розвитку металургійної

промисловості в країнах ЄС прийнятим у червні 2013 р. спеціальним галузевим документом – Планом дій для конкурентоспроможного і сталого розвитку металургії в Європі (Action Plan for a Competitive and Sustainable Steel Industry in Europe),²⁵ який містить відповідний план дій у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі (включаючи правове регулювання, підвищення попиту на сталь, забезпечення рівних умов торгівлі й доступу до сировини на міжнародному рівні, екологічну політику, підвищення енергоефективності, інновації та соціальну сферу), визначено пріоритетне використання електродугових печей, що працюють на металобрухті, а не на залізорудній сировині, розгортання виробництва заліза прямого відновлення, при якому використовується природний газ, а не кокс, застосування проривних технологій для скорочення викидів діоксиду вуглецю^{26 27}.

У зв'язку із цим на особливу увагу заслуговує питання використання потенціалу **індустріальних парків**, що функціонують у більшості країн світу. Зокрема, у понад 90 країнах світу працює більше 20 тис. індустріальних парків: у Німеччині їх понад 200, у Туреччині – понад 260, у В'єтнамі – 200, у Польщі – понад 60, а в США та Росії – понад 40. У різних країнах світу індустріальні парки створювалися з різною метою: або для забезпечення соціально-економічного

23. Амоша О.І. Пріоритети розвитку депресивних регіонів / О.І. Амоша, І.В. Петенко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – № 3 (60). – С. 50–56. С. 54.

24. Антонюк В.П. Антимодернізаційні процеси в Донецькій і Луганській областях та їх соціальні наслідки / В.П. Антонюк, О.Д. Прогнімак // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – № 3(41). – С. 17–26. С. 25.

25. «Steel Action Plan» (План дій для металургії).

26. Національна модель неіндустріального розвитку України: моногр. / В.П. Вишневіський, Л.О. Збаразська, М.Ю. Заніздра, В.Д. Чекіна та ін.; за заг. ред. В.П. Вишневіського / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 519 с. С. 144.

27. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A stronger European industry for growth and economic recovery, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 582 final, 33 p. // <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:EN:PDF>

розвитку, стимулювання виробничої діяльності, раціонального використання наукового потенціалу, або для покращення умов праці, збільшення зайнятості населення тощо. Сьогодні головною метою створення індустріальних парків є підвищення інвестиційної привабливості кожного регіону та країни в цілому (завдяки запровадженню пільгового оподаткування), а також створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій²⁸.

Правовою основою створення та функціонування індустріальних парків в Україні є Закон України «Про індустріальні парки»²⁹, ст. 1 якого встановлює, що: індустріальний парк – це визначена ініціатором створення індустріального парку відповідно до містобудівної документації облаштована відповідною інфраструктурою територія, у межах якої учасники індустріального парку можуть здійснювати господарську діяльність у сфері переробної промисловості, а також науково-дослідну діяльність, діяльність у сфері інформації і телекомунікацій на умовах, визначених цим Законом та договором про здійснення господарської діяльності у межах індустріального парку. Попри те, що Закон України «Про індустріальні парки» не передбачає безпосередньо пільг, він передбачає можливість встановлювати у спеціальних нормативно-правових актах стимули при здійсненні господарської діяльності у межах індустріального парку.

На основі норм Закону України «Про індустріальні парки» у Донецькій області було створено два індустріальні парки. Відповідно до Витягу з Реєстру індустріальних (промислових) парків³⁰ від 30.06.2017 р., до Реєстру включено Індустріальний парк «Лиманський» (м. Лиман Донецької області), котрий створено на 40 років та передбачає виробництво будівельних матеріалів, що актуально в умовах відновлення інфраструктури Донбасу, а 22.02.2018 року до Реєстру включено Індустріальний парк «Техносіті» (м. Костянтинівка Донецької області), який створено на 49 років для хімічного і скляного виробництва.

Проте, як засвідчило проведене у межах проекту дослідження, згадані індустріальні парки досі не розпочали свою діяльність через відсутність інвестиційних коштів для реалізації проектів, передбачених бізнес-планом. У зв'язку з цим рекомендовано центральним та місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування докласти зусиль до активізації діяльності зазначених індустріальних парків.

Можливо, створення та діяльність індустріальних парків варто узгоджувати із **галузевими програмами соціально-економічного розвитку**, розробка та прийняття яких складає особливу частину планування та програмування економіки держави та її регіонів, особливо Донецької та Луганської областей. Зокрема, привертає увагу важливість вдосконалення функціонування металургійного сектору економіки зазначених областей програмними методами.

Визначеність пріоритетів та напрямів розвитку металургійної промисловості та металургійних підприємств як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, підвищення ефективності механізмів та забезпечення прозорості системи державного регулювання галузі, а також розвитку економіки регіону створить передумови для встановлення чітких і зрозумілих «правил гри» на металургійному ринку і таким чином стимулюватиме залучення інвестицій у галузь. Це обумовлює необхідність впорядкування відповідного чинного законодавства, узгодження і гармонізації норм та положень, визначених в документах регіонального рівня (зокрема, в час-

28. Вакулєнко В.Л. Пільгове оподаткування як засіб активізації залучення іноземних інвестицій (зарубіжний досвід). Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 10. Ч. 2. С. 9-12. С. 11.

29. Про індустріальні парки: Закон України від 21 червня 2012 р. № 5018-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 22. Ст. 212.

30. Витяги з Реєстру індустріальних (промислових) парків. Офіційний веб-портал Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. // <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fe6ba4bd-355d-48b1-9979-211b399b1987&title=VitiagiZRestruIndustrialnih-promislovikh-Parkiv>

тині стратегічних напрямів розвитку регіону та металургійних підприємств, пріоритетів впровадження сучасних технологій та інновацій, призначених для металургійних підприємств Донецької та Луганської областей) із положеннями відповідних чинних нормативно-правових актів, програмних і стратегічних державних документів, а також їх оновлення (шляхом внесення змін і доповнень в окремі положення за потребою) з метою актуалізації в поточних умовах господарювання з урахуванням наслідків збройного конфлікту та обумовленої цим специфіки здійснення виробничої діяльності. У зв'язку із цим доцільно врахувати зазначені особливості й умови господарювання металургійних підприємств Донецької та Луганської областей у Концепції Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р (зокрема, в частині визначення її ефективності та очікуваних результатів виконання), а також при розробці Проекту Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку промислового комплексу України на період до 2025 року», що передбачено п. 84 напряму 9 «Розвиток промислового виробництва та залучення інвестицій» Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р³¹.

Крім цього, оновлення потребує Програма науково-технічного розвитку Донецької області на період до 2020 року, прийнята Рішенням Донецької обласної ради від 22 березня 2002 р. № 3/25-656, зокрема, внесення відповідних змін і доповнень в частині актуалізації положень щодо визначення стратегічних напрямів розвитку та впровадження сучасних технологій, визначення інноваційних пріоритетів для металургійного комплексу регіону, а також

очікуваних результатів реалізації Програми із врахуванням сучасних особливостей та умов господарювання металургійних підприємств Донецької та Луганської областей.

Для комплексного розв'язання зазначених проблем підприємств металургійної галузі як Донецької та Луганської областей, так і в цілому України доцільно розробити та реалізувати державну програму модернізації та розвитку металургії, котра визначатиме основні напрями та пріоритети загальнодержавної галузевої політики розвитку металургійної промисловості на новій індустріальній основі та модернізації підприємств галузі, відповідні їм економічні завдання, а також правові засоби та організаційні механізми їх реалізації (незважаючи на чинність попереднього документу – Державної програми розвитку та реформування гірничо-металургійного комплексу на період до 2011 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 р. № 967, його дія закінчилася сім років тому, а більшість положень потребують оновлення з метою актуалізації і врахування оновлених умов господарювання підприємств комплексу).

Державне замовлення має відігравати роль важливого правового засобу реалізації заходів, передбачених Державною цільовою програмою відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Згідно з чинним законодавством України пріоритетні потреби держави визначаються виходячи із завдань, закріплених у державних та міждержавних цільових програмах. Тобто державне замовлення забезпечує вирішення стратегічних завдань і найгостріших проблем розбудови країни. Тому потребують уваги норми Господарського кодексу України, котрі закріплюють обов'язок приймати та виконувати державні замовлення, доведені в установленому законодавством порядку до виконавців, повністю або частково заснованих на державній власності, а також суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності – монополістів на відповідному ринку продукції. У цих випадках досягається швидке виконання держзамовлення та

31. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 244-р // Урядовий кур'єр. – 2018. – 21.04. – № 78.

завантаження виробничих потужностей національних виробників, що забезпечує підтримку таких підприємств.

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей» від 16.10.2014 р. № 1002-р кошти на відновлення зазначених областей мають бути передбачені у проекті Державного бюджету України за окремою бюджетною програмою на відновлення об'єктів інфраструктури. Державне замовлення реалізується за рахунок коштів Державного бюджету, тому в щорічній постанові Кабінету Міністрів України про державне замовлення на закупівлю товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб слід передбачити фінансування заходів з відновлення інфраструктури Донецької та Луганської областей.

Висновки

Науково-практичне дослідження, проведене у межах Спільного проекту Інституту економіко-правових досліджень, Представництва Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та Асоціації вчених-внутрішньо переміщених осіб «Економіко-правові засоби стимулюючого впливу на розвиток Донбасу», засвідчило, що недостатність ресурсів держави істотно обмежує можливості спрямування бюджетних коштів на відродження Донецької та Луганської областей. У зв'язку з цим загострюється питання пошуку та впровадження нових раціональних підходів до використання наявних національних ресурсів, а також альтернативних джерел фінансування заходів, спрямованих на розвиток економіки Донецької та Луганської областей.

Безперечно, за таких умов визначальним завданням є залучення як зарубіжних, так і

вітчизняних інвестицій. Виконання цього завдання за чинного правового механізму вельми ускладнене через суттєві недоліки та внутрішні суперечності у національному правовому полі й ігнорування об'єктивно зумовленої потреби у його адаптації до неординарних економічних викликів, що постають на території Донецької та Луганської областей.

Отже, як доводить проведене дослідження, нині гостро стоїть питання обґрунтування напрямів модернізації законодавства України з метою створення передумов для активізації процесів відновлення та подальшого розвитку економіки Донецької та Луганської областей. Визначення таких напрямів має здійснюватися на науковій основі з врахуванням міжнародних обов'язків держави, сучасних міжнародно-правових надбань та успішного досвіду інших країн у вирішенні проблем, подібних тим, з якими зіткнулася Україна.

Рекомендації

За підсумками дослідження актуальних питань, пов'язаних з відновленням та розвитком економіки Донецької та Луганської областей, сформульовано наступні **рекомендації**:

1. Верховній Раді України:

- 1.1. Сприяти поступовому впровадженню у законодавство України з питань відновлення та розбудови миру на Сході України фундаментальних положень, що містяться у Цілях сталого розвитку на 2016-2030 роки, затверджених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р.
- 1.2. Сприяти ухваленню законопроекту, котрий передбачає впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях для стимулювання суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків у регіоні,

створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.

- 1.3. Сприяти вдосконаленню Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою стимулювання реалізації інвестиційних проектів на території Донецької та Луганської областей, а саме шляхом закріплення норми про незмінність умов оподаткування діяльності приватних партнерів на весь період відносин.
- 1.4. Внести зміни до Закону України «Про відходи» щодо врегулювання питань видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, а саме: платності або безоплатності видачі (переоформлення, анулювання); строку видачі дозволу або відмови у його видачі; вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, переоформленні, анулюванні дозволу; переліку та вимог до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання дозволу. Реалізація вказаної пропозиції сприятиме покращенню екологічної ситуації на території Донецької та Луганської областей.

2. Кабінету Міністрів України:

- 2.1. Наблизити норми стратегічних нормативно-правових актів України до положень Резолюції Генеральної Асамблеї ООН стосовно Цілей сталого розвитку та відповідним чином переглянути плани заходів щодо їх реалізації, забезпечити процес імплементації Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини, зокрема, з урахуванням приписів документу стосовно зачеплених конфліктом територій та запровадження механізмів належної обачності суб'єктів підприємництва щодо прав людини (human rights due diligence) (що стане підґрунтям для врахування Стратегії сталого розвитку ЄС, виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС й відповідних нормативних актів Ради Європи, практичного застосування у підприємницькій діяльності міжнародних стандартів, спрямованих на повагу та дотримання прав людини, зокрема, передбачених конвенціями МОП, Керівними настановами ОЕСР для багатонаціональних підприємств «Рекомендації для відповідального ведення бізнесу у глобальному контексті», ISO 26000 та ін.).
- 2.2. Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо законодавчого закріплення механізму впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.
- 2.3. Розробити дієву систему стимулювання суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих і будівництво нових об'єктів інфраструктури та житлових будинків у регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.
- 2.4. Урахувати під час розробки Стратегії розвитку промислового комплексу України до 2025 р. важливість забезпечення розвитку та якнайповнішого використання потенціалу сектору наукоємних та високотехнологічних виробництв Донецької та Луганської областей, модернізації металургійного комплексу, а також відновлення коопераційних зв'язків у виробничо-технологічному ланцюжку «вугілля-кокс-метал».
- 2.5. Розробити та затвердити довгострокову державну цільову програму модернізації та розвитку металургії, в якій чітко визначити основні напрями та пріоритети

загальнодержавної галузевої політики неоіндустріального розвитку металургії і підприємств галузі, відповідні їм економічні завдання, а також правові засоби та організаційні механізми їх реалізації (включаючи, зокрема, використання засобів державної підтримки стимулювання економічної активності металургійних підприємств регіону на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи).

- 2.6. Розробити порядок реалізації інвестиційних екологічних проектів, здатних трансформувати економіку Донецької та Луганської областей на принципах сталого розвитку у напрямі розвитку виробництва інноваційної продукції з одночасною мінімізацією негативних екологічних наслідків.
- 2.7. Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою стимулювання реалізації інвестиційних проектів на території Донецької та Луганської областей, а саме шляхом закріплення норми про незмінність умов оподаткування діяльності приватних партнерів на весь період відносин, оскільки саме нестабільність податкового законодавства України істотно обмежує залучення інвестицій (у тому числі іноземних). Вказану преференцію слід надавати щонайменше на період відновлення економіки східних регіонів України, які постраждали від бойових дій та перебувають на лінії розмежування.
- 2.8. Подати до Верховної Ради України пропозиції щодо відновлення дії норми абзацу 2 частини 1 статті 24-1 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту

Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Зараз дія цієї норми зупинена, що призводить до неналежного наповнення державного фонду регіонального розвитку.

- 2.9. Затвердити порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, яким доповнити і конкретизувати положення Закону України «Про відходи». Запропоновані зміни у тому числі забезпечать можливість видачі відповідних дозволів на території Донецької та Луганської областей, тоді як на теперішній час суб'єкти господарювання здійснюють операції у сфері поводження з відходами за принципом мовчазної згоди, що сприяє суттєвому погіршенню екологічної, соціальної та економічної ситуації на території Донецької та Луганської областей.

3. Профільним міністерствам та органам України:

3.1. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України:

- ініціювати розгляд на засіданні Кабінету Міністрів України питання щодо можливих заходів, спрямованих на впровадження системи стимулів для суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків у регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки;

- передбачити втілення положень Керівних принципів ООН з питань бізнесу та прав людини до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України та відповідних

програмних завдань та заходів.

3.2. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерству фінансів України:

- розглянути можливість реалізації та першочергового фінансування регіональних інфраструктурних проектів щодо подальшого відновлення пошкоджених внаслідок збройного конфлікту об'єктів виробництва, технічного переозброєння та реконструкції виробничих підприємств з впровадженням енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій.

3.3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

- підготувати (з урахуванням пропозицій місцевих органів влади) узгоджений перелік об'єктів житлово-комунальної інфраструктури Донецької та Луганської областей (включаючи техніко-технологічні, соціально-економічні та адміністративно-територіальні характеристики об'єктів), модернізацію та відновлення котрих доцільно здійснювати на засадах державно-приватного партнерства;

- визначити для кожної території пріоритетні сфери діяльності, чий розвиток можна активізувати за допомогою малого та середнього бізнесу, враховуючи концепцію SMART-спеціалізації.

3.4. Міністерству освіти і науки України:

- ініціювати розгляд на засіданні Кабінету Міністрів України проекту Стратегії модернізації освіти на засадах сталого розвитку до 2025 року та план заходів з її реалізації. Проект Стратегії має передбачати поступовий перехід від традиційного навчання до моделі навчання «освіта сталого розвитку», в основу якої мають бути покладені комплексні міждисциплінарні знання, що базуються на комплексному підході до розвитку суспільства, економіки та навколишнього середовища.

Додатково пропонується Міністерству освіти і науки України ініціювати розгляд питання щодо реалізації на території Донецької та Луганської областей державно-правового експерименту, спрямованого на впровадження моделі навчання «освіта сталого розвитку». Зазначена пропозиція пояснюється важливістю врахування у навчальному процесі особливостей регіону, зумовлених найвищим рівнем забруднення атмосферного повітря та розташуванням значної кількості забруднюючих підприємств.

4. Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування:

4.1. Залучати науковців Інституту економіко-правових досліджень НАН України, фахівців інших наукових установ та закладів вищої освіти до складу комісій та інших робочих органів, що утворюються при органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, з метою напрацювання спільних науково обґрунтованих рішень із правових, соціально-економічних та інших питань розвитку об'єднаних територіальних громад.

4.2. Звернутися до уповноважених органів державної влади з пропозиціями щодо визначення механізму впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях та розробки системи стимулів для суб'єктів господарювання, які забезпечують відновлення зруйнованих та будівництво нових об'єктів інфраструктури і житлових будинків в регіоні, створюють нові робочі місця, реконструюють і модернізують існуючі робочі місця з належними умовами та гідною оплатою праці для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мешканців Донецької та Луганської областей, а також забезпечують диверсифікацію регіональної економіки.

4.3. Визначити для кожної території пріоритетні сфери діяльності, чий розвиток можна буде активізувати за допомогою малого та середнього бізнесу, враховуючи концепцію SMART-спеціалізації.

4.4. Підвищити ефективність контролю у сфері формування тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги з перевезення пасажирів.

5. Науковим установам та закладам вищої освіти:

5.1. Продовжити здійснення наукових досліджень, спрямованих на визначення правових та економічних засобів стимулюючого впливу на розбудову Донецької та Луганської областей на засадах сталого розвитку, в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, угод СОТ, Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції та багатонаціональні компанії, з врахуванням міжнародних зобов'язань України та новітніх міжнародних стандартів.

5.2. За результатами поглиблених наукових досліджень запропонувати органам влади України можливі шляхи впровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.

5.3. Проводити тематичні конференції, круглі столи, семінари, предметом яких будуть, у тому числі, проблеми розвитку економіки Донецької та Луганської областей, дискусійні аспекти екологізації сучасної освіти та ін.

6. Інституту економіко-правових досліджень НАН України:

6.1. Посилити наукові зв'язки та співробітництво з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей, надавати їм консультаційну та науково-методичну допомогу з питань відновлення та розбудови економіки Донецької та Луганської областей.

6.2. Посилити наукові зв'язки та співробітництво з міжнародними науковими та громадськими інституціями, міжнародними організаціями, чії цілі та завдання передбачають напрацювання комплексних

науково-практичних пропозицій з відновлення економіки територій, що перебувають в умовах військового конфлікту.

6.3. Передбачити виконання на постійній основі науково-дослідних робіт у межах тематики наукових досліджень Інституту, результати яких будуть спрямовані на розв'язання прикладних проблем функціонування економіки Донецької та Луганської областей з урахуванням сучасних тенденцій розвитку світової економіки у глобальному контексті, передового європейського і міжнародного досвіду організації господарювання, міжнародно визнаних норм і стандартів.

6.4. Забезпечити участь представників Інституту у діяльності робочих груп, які створюються з питань реалізації державної регіональної політики з метою напрацювання пропозицій щодо перспективних напрямів розвитку економіки Донецької та Луганської областей.

6.5. Надавати консультаційну та науково-методичну допомогу Верховній Раді України, Кабінету Міністрів, профільним міністерствам та службам України з питань запровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях.

6.6. Передбачити виконання на постійній основі науково-дослідних робіт у межах тематики наукових досліджень Інституту, результати яких будуть спрямовані на запровадження спеціального режиму господарювання у Донецькій та Луганській областях та розв'язанню прикладних проблем щодо механізму його реалізації.

Авторський колектив
Інституту економіко-правових
досліджень НАН України:

Устименко Володимир Анатолійович,
директор, член-кореспондент НАН та НАПрН
України, д. ю. н., проф., Заслужений юрист
України, голова ГО «Асоціація вчених –
внутрішньо переміщених осіб», керівник
авторського колективу;

Джабраїлов Руслан Аятшахович, заступник
директора з наукової роботи, д. ю. н., доц.;

Заблодська Інна Володимирівна, директор
Луганської філії, д. е. н., проф., Заслужений
економіст України, член ГО «Асоціація
вчених – внутрішньо переміщених осіб»;

Зельдіна Олена Романівна, зав. сектором,
д. ю. н., проф.;

Мельникова Марина Віталіївна, пров. наук.
співр., д. е. н., доц.;

Герасименко Наталія Олександрівна,
ст. наук. співр., к. ю. н., член ГО «Асоціація
вчених – внутрішньо переміщених осіб»

Градобоева Єлизавета Сергіївна, ст. наук.
співр., к. е. н.;

Гречана Світлана Іванівна, ст. наук. співр.,
Луганська філія, к. е. н., доц.;

Єремєєва Наталія Валеріївна, зав. відділом,
к. ю. н., доц.;

Рогозян Юлія Сергіївна, заст. зав. відділом,
Луганська філія, к. е. н.;

Санченко Алевтина Євгенівна, керівник
Центру перспективних досліджень і
співробітництва з прав людини у сфері
економіки, к. ю. н., ст. наук. співр.;

Тарасевич Олена Вікторівна, зав. відділом,
к. е. н., доц., член правління ГО «Асоціація
вчених – внутрішньо переміщених осіб»

Токунова Анастасія Володимирівна, ст. наук.
співр., к. ю. н., член ГО «Асоціація вчених –
внутрішньо переміщених осіб»

Трегуб Олександр Андрійович, пров. юрист.

Вихідні дані

Фонд імені Фрідріха Еберта | Представництво в Україні
01004 Україна, Київ, Пушкінська 34

Відповідальний за друк:

Марсель Рьотіг | Директор, ФФЕ Київ

Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031

<http://fes.kiev.ua>

Замовлення публікацій:

mail@fes.kiev.ua

Комерційне використання усіх публікацій, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні

Фонд ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) - це політичний фонд, центральний офіс якого знаходиться у Німеччині. Наша діяльність зосереджена на ключових ідеях та цінностях соціал-демократії: свобода, справедливість та солідарність. Наша міжнародна співпраця забезпечується мережею представництв в більш ніж 100 державах. Наші зусилля спрямовані на підтримку політики мирної співпраці та прав людини, допомогу у створенні та консолідації демократичних інститутів, що базуються на за-

садах соціальної справедливості та верховенства права, такими як вільні профспілки та сильне громадянське суспільство.

Ми активно виступаємо за соціальну, демократичну та конкурентоздатну Європу в рамках євроінтеграційних процесів. Саме в дусі цих принципів Представництво ФФЕ у Києві, з часу свого заснування у 1996 році, підтримує діалог з українськими партнерами, в тому числі із ширшого кола питань, таких як демократичний сталий розвиток та безпека людини.

Погляди, висловлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організацій, де працюють автори